



บทที่ ๓

อาชีพข้าราชการกับสังคมไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาชีพรับราชการกับสังคมไทย

ความโดยทั่วไป

ราชการของประเทศสมัยก่อนมีขอบเขตเพียงในราชธานี ระเบียบการเกี่ยวกับข้าราชการก็มีน้อย เหนือ ในสมัยที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใหม่ ๆ ในสำนักงานมีข้าราชการประจำทำงานอยู่ทั้งหมดประมาณ ๔๐ คน ในส่วนภูมิภาคมีเพียงจำนวนน้อย เฉพาะรายที่ไปราชการชั่วคราวเท่านั้น เมื่อสมเด็จพระยาคำรงเปลี่ยนสภาพของข้าราชการปกครองทั้งหมดในประเทศไทยมาเป็นข้าราชการพลเรือน และให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยตามสายการบังคับบัญชาแล้ว ปัญหาเรื่องการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ และการจัดการเกี่ยวกับคนจำนวนมากจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณา เพราะขณะนั้นมีข้าราชการจำนวนน้อย การหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในกองมณฑลเทศาภิบาล จึงประสบปัญหาความยุ่งยาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าข้าราชการมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการของทางราชการ อีกประการหนึ่งการผลิตข้าราชการออกมาปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นจะกระทำโดยรวดเร็วไม่ได้ ต้องอาศัยเวลานานพอสมควร เพื่อว่าบุคคลที่ผลิตออกมาจะได้เจริญขั้นทั้งสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์มากพอที่จะเข้ารับปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ดำเนินการไปควยดีได้ หากการผลิตคนออกมาได้อย่างรีบด่วนโดยไม่คำนึงถึงบุคคลเหล่านั้นว่าจะมีความรู้ ความสามารถเจริญสติปัญญาเพียงใด จะออกไปรับราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

---

มาดัย หุวะนันทน์, "วิธีประสานงานในค่านสังคมสงเคราะห์", สารสัมพันธ์, ฉบับที่ ๘ (๒๔ มีนาคม ๒๕๐๓), หน้า ๓ และ William J. Siffin, O & M : An Introduction (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959), p.15.

หรือไม่แล้ว ย่อมจะทำให้ราชการได้รับความเสียหาย แม้ราชการจะมีหลักเกณฑ์หรือแผนการดีเพียงใด ถ้าหากบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่มีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับงานในหน้าที่นั้น ๆ หรือพุงาย ๆ ก็คือ ความรู้ความสามารถนอกรางานแล้ว หลักการหรือแผนการที่สนับสนุนนโยบายนั้นและอาจจะถูกทำลายด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ใด ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเขียนไว้ในหนังสือเทศาภิบาลว่า "..... ตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลของพระองค์นั้น เป็นข้อสำคัญยิ่ง จะรุกรนเอาแต่ข้างเร็วนักโดยมีก่งายไม่ได้ เพราะธรรมเนียมราชการบ้านเมืองถึงแม้จะใดมีหลักการหรือแผนการจัดวางไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าใดบุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งานก็หาไม่ประโยชน์ไม่ และไซ้แต่เท่านั้นหลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้นอาจจะถูกทอดทิ้งหรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประคัจยขึ้นแกวให้ว่านร...."<sup>๒</sup>

ด้วยเหตุนี้ในสมัยนั้นคำพิงข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่แหล่งเดียวไม่เพียงพอที่จะจักส่งไปทันกับความต้องการใด เท่าที่ส่งไปบ้างก็น้อยคนเต็มที จึงจำเป็นต้องเลือกสรรข้าราชการจากกระทรวงอื่น ๆ เช่น ในราชสำนักบ้าง นายทหารชั้นผู้ใหญ่บาง ที่โคเคยผ่านราชการไกลชิดสังคมชั้นสูง ได้ยินได้ฟังสังเกตเหตุผลของราชการในที่สำคัญมามากแล้ว เป็นเครื่องประคัมสติปัญญาเป็นบทเรียนอันดีส่วนหนึ่ง อีกทั้งต้องมีข้อเสียดังมีอุปนิสัยสติปัญญาสามารถสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยใด ออกไปดำรงตำแหน่ง

แต่ทั้งนี้ก็พอจะประทั่งได้เป็นการชั่วคราว เพราะเมื่อการดำเนินงานตามแผนการปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยภายใต้การนำของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้เริ่มขึ้นนับแต่ปี ร.ศ. ๑๖๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) การสรรหา

---

<sup>๒</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๕๕) หน้า ๑๒๒-๑๒๓.

<sup>๓</sup> Ibid.

ข้าราชการ เพื่อดำรงตำแหน่งใหม่ ๆ ในหน่วยราชการ เมืองและอำเภอก็เป็นปัญหาอันทวีความรุนแรงขึ้นทุกที กระทรวงมหาดไทยจึงจำเป็นต้องมีการวางระเบียบการเกี่ยวกับการสรรหาและวิธีปฏิบัติต่อข้าราชการซึ่งจะต้องมีจำนวนทวีกว้างขวางอย่างรวดเร็ว ให้มีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานอันดี อันจะสร้างกความยุติธรรม ความเสมอภาค และควมมีสมรรถภาพสูงของข้าราชการในยุคใหม่

### วิวัฒนาการของการเข้ารับราชการในประเทศไทย

ข้าราชการส่วนมากในระยะก่อนการปฏิรูปบริหารราชการอยู่เฉพาะในศาลาลูกขุน อันเป็นศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ละคนเป็นขุนนางที่ได้รับราชการมาแต่เล็ก ๆ และจำกัดอยู่ในบุคคลสองจำพวกด้วยกัน คือ ๔

พวกที่หนึ่ง เป็นบุคคลที่เกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ถวายตัวเป็นมหาดเล็กแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ใ้เฝ้าแทนในท้องพระโรงจนรับราชการงานเมืองบ้างแล้ว จึงได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนาง รับราชการอยู่ในกรมอื่นจนจึงย้ายมา บางคนตรงเข้ามาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยเลยทีเดียว บุคคลจำพวกนี้รับราชการจนกระทั่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองตามหัวเมืองก็มี บางคนก็รับราชการอยู่แต่ในศาลาลูกขุนจนแก่เฒ่าก็มี

พวกที่สอง เป็นลูกกตัญญูซึ่งผู้ปกครองนำเข้ามาฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่ม ฝากตัวเป็นศิษย์ ใ้ให้นายเวรใช้สอยและฝึกหัดเป็นเสมียนมาแต่ก่อนจนได้มีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถจนได้เป็นนายเวรหรือรองนายเวร ข้าราชการจำพวกนี้จึงเป็นข้าราชการที่อาจเรียกได้ว่าขึ้นมาจากชั้นประทวน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความรู้ความสามารถของแต่ละคน บางคนจึงได้เลื่อนขึ้นรับสัญญาบัตรจนถึงพระยาพานทองก็มี

---

<sup>๔</sup> Ibid., หน้า ๒๔ - ๒๖.

ข้าราชการเหล่านี้ภายหลังขอกราบลาออกไปรับราชการตามหัวเมืองที่  
ตนอยู่หรือที่พ่อหรือญาติของตนปกครองอยู่ เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่นผู้ช่วย  
ราชการ ยกกระบัตรหรือปลัด และบางที่เป็นเจ้าเมืองคนต่อไป เพราะคนเป็นผู้สืบ  
เชื้อสายเจ้าเมืองเก่านั้นอยู่ และเนื่องจากข้าราชการที่ประจำอยู่ทางจังหวัดไกล  
ประโยชน์แบบ "กินเมือง" จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนอันแท้จริงของ  
รัฐบาลกลาง เช่นในปัจจุบัน จำนวนข้าราชการประเภทนี้ก็มีจำนวนไม่น้อย

ข้าราชการในกรุงเทพฯ ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย อาจแบ่งออกได้  
เป็นสองจำพวก คือ พวกที่ทำงานอยู่ในสำนักงานศาลาลูกขุนซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ กับ  
พวกที่ทำงานอยู่ที่อื่น เช่น ลูกขุนตุลาการซึ่งตั้งศาลอยู่ที่บ้านหรือวังเสนาบดี ข้าราชการ  
ทั้งสองพวกนี้เดิมได้รับเบี้ยหวัดประจำกับเงินเดือนตามเนียมต่าง ๆ ในการที่ทำ  
ในตำแหน่ง ต่อมาเมื่อกระทรวงมหาดไทยโคบายที่ทำงานมาอยู่ศาลาลูกขุนหลังใหม่  
และมีสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงย้ายมาบัญชางานแล้ว พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการที่ทำงานในสำนัก  
งานนี้ได้รับเงินเดือนประจำที่สำนักงานเช่นเดียวกับข้าราชการในกระทรวงต่างประ  
เทศและกระทรวงพระคลังฯ ซึ่งได้รับเงินเดือนมาก่อนแล้ว อย่างไรก็ตามบรรดา  
ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ส่วนมากเป็นผู้สูงอายุและมีทัศนคติใน  
วงการแบบเก่า ๆ ซึ่งไม่เหมาะสมกับราชการในสมัยที่จะมีการปรับปรุงใหม่ พระยา  
มหาอำมาตยาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ช่วยคนสำคัญของสมเด็จพระเจ้าในกรม เมื่อเข้ามาปฏิบัติงานใน  
กระทรวงมหาดไทยได้กล่าววาทะ..... ผู้ที่รู้ภาษาฝรั่งก็มีแต่สมเด็จพระยาดำรงกับ  
ข้าพเจ้า และมีแต่ข้าพเจ้าเป็นผู้รู้จักหัวเมืองชายแดน คอยไปยากลำบากทำแผนที่  
มาแล้ว..... ข้าราชการเก่า ๆ ที่โอนจากศาลาลูกขุนในฝ่ายซ้ายมาร่วมกันอยู่ก็  
จริง แต่โดยมากท่านรู้จักแต่กรุงเทพฯ ไม่รู้จักเมืองที่ไกลออกไป ยิ่งเป็นเมืองชายแดน  
แล้วเป็นแคว้นหรือเมืองที่ไม่รู้จักที่ไหนแน่ แม้แต่จะชี้ในแผนที่ก็ไม่มีใครดู อธิบายไปนี่

---

๕ Ibid., หน้า ๒๑ - ๒๒.

ถึงเลยที่ท่านจะรู้ภาษาฝรั่งหรือ เรื่องของฝรั่งที่มารบกันเราอยู่ชายแดนทั้งทางตะวันออกและตะวันตก ที่เราจะต้องพูดจาโต้เถียงกับเขาเวลานั้น (บรรดาชาวหลวงต่างประเทศที่ประจำอยู่ในมณฑลทางชายแดน) ก็ล้วนเป็นข้าราชการที่เรียกได้ว่ายังไม่รู้จักมหาดไทยใหม่ในด้านความคิดและนโยบาย ....

ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงข้าราชการภายในศาลาลูกขุนเท่าที่ทรงเห็นว่าจำเป็น สำหรับข้าราชการในส่วนภูมิภาคตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง และกรมการอำเภอ ระยะแรก ๆ ก็แต่งตั้งจากคนพื้นเมืองที่มีความรู้ความสามารถ เคยปฏิบัติราชการมาก่อนและได้เล่าเรียนมาพอสมควร ส่วนใหญ่เคยรับราชการในตำแหน่งมูลนายหรือเป็นกรมการ หรือเป็นคฤหบดีในอำเภอนั้น ๆ และเป็นคนในบังคับไทยที่ชาวต่างประเทศเห็นสมควรออกหมายตั้งให้เป็นและมีใบบอกเข้ามาในกระทรวง แต่แรกมหาดไทยได้รับฝึกหัดนักเรียนที่มีความรู้แล้วส่งออกไปให้แก่วัดเมืองที่ขอเข้ามา แต่นักเรียนที่ฝึกหัดมีความรู้แต่สำหรับทำการออฟฟิศ ไม่ได้เรียนแบบแผนการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ต่อมาจึงได้จัดหลักสูตรใหม่โดยตั้งโรงเรียนขึ้นในกระทรวงมหาดไทย รับนักเรียนที่

---

<sup>๖</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี "เรื่องมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์, ๒๔๓๕ - ๒๔๙๕ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๙๕), หน้า ๔๐.

<sup>๗</sup> Siffin, op. cit., หน้า ๔๐ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๘ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. ๑๑๘), หน้า ๑๑.

<sup>๘</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๔ (พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖), หน้า ๓๕-๓๖.

<sup>๙</sup> กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๘, (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. ๑๑๘), หน้า ๑๑.

สำเร็จประโยคหนึ่งสมัยก่อน (ประถมบริบูรณ์) และประโยคสอง (มัธยมบริบูรณ์) ในสมัยนั้นเข้าศึกษา โดยแยงหลักสูตรออกเป็น ๓ ภาค ๆ ละ ๑ ปี ภาคแรกสอนวิชาสามัญแยกกันเป็นวิชาเบื้องต้นของข้าราชการทุกกระทรวง ภาคสองสอนวิชาปฏิบัติราชการในกระทรวงให้ไปฝึกหัดทำงานจริงอยู่ในกรมกองต่าง ๆ ของกระทรวง เมื่อหัวหน้ากรมกองเห็นว่ามีความรู้พอปฏิบัติราชการได้แล้วก็ออกประกาศนียบัตรให้เป็นคู่มือ แล้วส่งไปเรียนวิชาการปกครองในมณฑลที่เริ่มมีการสอน เช่น มณฑลอยุธยาและมณฑลพิษณุโลก จึงได้นักเรียนที่สามารถเป็นข้าราชการที่มีสมรรถภาพพอแก่การเป็นกรมการอำเภอ<sup>๑๐</sup>

แต่กระนั้นก็ตาม จำนวนข้าราชการที่ผลิตออกมาก็ยังไม่พอกับความต้องการ และเป็นพวกสามัญที่ได้เลื่อนขั้นมากกว่าเป็นพวกมหาดเล็ก บรรดาขุนนางทั้งหลายก็เป็นลูกผู้ดีเข้ามาถวายตัวเป็นมหาดเล็กแก่ขุนหมื่น เวลาใดเขาเฝ้าหน้ารับราชการในราชสำนักพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรู้จักทุกคน บุคคลเหล่านี้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายรองและหุ้มแพรรับราชการอยู่ในกรมมหาดเล็กก่อนแล้วจึงไปเป็นขุนนางต่างกระทรวง ข้าราชการเหล่านี้ใคร่จักและทราบถึงพระราชอัชฌาศัยพระเจ้าแผ่นดินของตน เมื่อบังคับทำให้เกิดความจงรักภักดี ขุนนางเหล่านี้ยังได้มีโอกาสสมาคมชั้นสูง มีโอกาสได้ศึกษาขนบธรรมเนียมและฝึกหัดกริยามารยาท กับทั้งใคร่จักผู้หลักผู้ใหญ่ในแผ่นดิน ตลอดจนคุ้นเคยกับเพื่อนมหาดเล็กซึ่งจะได้รับการถวายตัวกัน มีโอกาสที่จะผูกไมตรีจิตต่อกันไว้สำหรับวันหน้าควย<sup>๑๑</sup>

---

<sup>๑๐</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดจาก Ibid., คำทรงราชานุภาพกับราชเสนา, op. cit., หน้า ๓๕๐ - ๖๘, และพระยาราชเสนา, "ต้นกำเนิดคณะรัฐศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย", จดหมายเหตุวารสารศาสตร์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๐๕), หน้า ๒.

<sup>๑๑</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาลำงราชานุภาพ "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง", นิทานโบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๔๙๓), หน้า ๓๐๘.

สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะนอกจากจำนวนผู้เข้ารับราชการจะทวีมากขึ้นตามลำดับแล้ว ข้าราชการเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการเล่าเรียนใหญ่การงานในกระทรวงเป็นสำคัญมากกว่าอย่างอื่น วิธีที่สมเด็จเจ้าในกรมทรงดำริแก้ไขก็คือ จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดชั้นในกรมมหาดเล็ก ประการแรกฝึกหัดในการขีดเขียน การแต่งหนังสือและการทำการออฟฟิศ และประการที่สองฝึกหัดให้มีความรู้ในการปกครองหัวเมืองตั้งแต่การปกครองท้องที่ตลอดไปถึงการอัยการ การสรรพากร เป็นต้น การสอนออฟฟิศในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย เรียกว่า "โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ" ชั้นเป็นตัวอย่างแห่งหนึ่ง<sup>๑๒</sup> แต่การจัดตั้งลำซาเพราะหาผู้ที่จะมาเป็นอธิบดีไม่ได้ และโรงเรียนมหาดเล็กที่ตั้งขึ้นใหม่นี้เป็นโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนทุกกระทรวง จึงควรเป็นโรงเรียนอิสระต่างหากจากกระทรวงใด ๆ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ควรจะเป็นผู้ที่ทรงเกียรติคุณในวิชาความรู้จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๕๒ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ข้าราชการในกรมมหาดเล็กมาจากยุโรป จึงได้รับโปรดเกล้า ฯ ให้อธิบดีโรงเรียนมหาดเล็กกระยะแรกนี้ยังมีชื่อว่า "โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน"<sup>๑๓</sup>

โครงการที่สมเด็จเจ้าในกรมกับพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ร่วมกันร่างเสนอขึ้นสู่ทูลเกล้า ฯ ถวายเป็นระเบียบการในตอนแรก มีดังนี้<sup>๑๔</sup>

๑. จะรับนักเรียนอายุระหว่าง ๑๕ จนถึง ๒๐ ปี และเป็นผู้ที่โดยสกุลหรือโดยฐานะอันสมควรจะถวายตัวเป็นมหาดเล็กได้ ทั้งต้องให้มีความรู้เรียนมาแต่ที่อื่นถึงขั้นมัธยมในสมัยนั้น

<sup>๑๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๕ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกฎกิจ, ร.ศ. ๑๑๕), หน้า ๑๘๓ - ๘๔.

<sup>๑๓</sup> คำทรงราชานุภาพ, op. cit., หน้า ๓๐๕ - ๓๒๓. และ "ประกาศตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๕ (เมษายน ร.ศ. ๑๒๑), หน้า ๑๖.

<sup>๑๔</sup> คำทรงราชานุภาพ, op. cit.



๒. จะมีนักเรียนจำกัดจำนวนเพียงเท่าที่กระทรวงต่าง ๆ ปรารถนาหา  
ผู้มีความรู้เข้ารับราชการ ไม่รับนักเรียนมากเกินไปจนทำงานทำไม่ได้ แต่จะกวัดขัน  
ในการฝึกสอนให้มีความรู้ดีกว่านักเรียนที่กระทรวงต่าง ๆ จะหาได้ที่อื่นในสมัยนั้น

๓. หลักสูตรของโรงเรียนจะจัดเป็น ๓ ภาค ระยะเวลาเรียนราวภาคละ  
๑ ปี ภาคที่หนึ่งเมื่อก่อนนักเรียนจะถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ให้เรียนวิชาเสมียนอันเป็น  
ความรู้เบื้องต้นของข้าราชการเหมือนกันทุกกระทรวง ซึ่งเรียกว่าวิชาเสมียน เมื่อ  
เรียนภาคหนึ่งสำเร็จแล้วถึงภาคสองจึงได้ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ฝึกสอนขนบธรรมเนียม  
ในราชสำนักควบคู่กันกับความรู้พิเศษซึ่งต่างกระทรวงต่างกัน เมื่อเรียนสำเร็จ  
แล้วถึงภาคที่สามให้ไปศึกษาวิชาการในกระทรวงที่จะไปอยู่ แต่ยังคงเป็นมหาดเล็กจน  
มีความสามารถถึงขนาดที่กำหนดไว้ในกระทรวง ได้เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร  
ในกระทรวงนั้นแล้วจึงปลดขาดจากโรงเรียน

นักเรียนที่ได้เรียนจบจากโรงเรียนนี้มักพากันนิยมสมัครเข้ารับราชการใน  
กระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น เพราะมีตำแหน่งและขอบเขตหน้าที่กว้างขวางไปตั้งพระราช  
อาณาจักร เป็นเหตุให้โรงเรียนนี้เป็นเสมือนโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการสำหรับกระทรวง  
มหาดไทยเท่านั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ (ร.ศ. ๑๒๑) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
อยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ "โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน"  
ในนามว่า "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง" นับแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ เพื่อให้  
เป็นสถานอบรมกุลบุตรและกุลธิดาที่ประสงค์จะเข้ารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดย  
ทั่วไป โรงเรียนมหาดเล็กหลวงซึ่งเป็นสถานที่ศึกษาวิชาข้าราชการที่สำคัญที่สุดใน  
ยุคนั้น และเพื่อจะให้หากคนเข้ารับราชการได้ทันเวลา เสด็จในกรมจึงทรงแนะนำให้มณฑล  
ต่าง ๆ แสวงหากคนจากพวกที่เล่าเรียนหนังสืออยู่ในวัดชักจูงให้เข้ามาฝึกหัดรับราชการ

๑๖  
แต่ก็ต้องระวังมิให้คนมีมากกว้างาน

จากความสำเร็จในการผลิตข้าราชการให้ทันกับความต้องการของทางราชการ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๖ ก็มีผู้หันเหเข้ามารับราชการทวีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๔๕๐ ก็เกิดปัญหาจำนวนคนมากกว่าตำแหน่ง กระทรวงมหาดไทย จึงจำเป็นต้องวางระเบียบการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการใหม่ โดยคัดเอาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถสูงกว่าบุคคลอื่นไว้รับราชการ ระบบคุณวุฒิ (Merit system) จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในวงการราชการ แต่ที่ประสบกับปัญหาความไม่เต็มใจของข้าราชการที่จะไปรับราชการตามตำแหน่งในส่วนภูมิภาคเป็นการถาวร ก็เพราะเนื่องจากสภาพความเจริญของบ้านเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างราชธานีกับหัวเมือง อันแสนจะกันการและตั้งอยู่ห่างไกลและเต็มไปด้วยอันตรายต่าง ๆ แต่เสด็จในกรมไศตรวงแก้วปัญหาด้วยการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นเข้ารับราชการในดินนั้น ๆ ต่อเมื่อหาคนไม่ได้จริง ๆ จึงจะส่งข้าราชการจากที่อื่นไป และพิจารณาช่วยเหลือให้ผลประโยชน์แก่กุลเป็นพิเศษกว่าข้าราชการที่ทำงานอยู่ในกรุง ความยากลำบากในความเป็นอยู่ในชนบทก็ลดน้อยลง และช่วยให้ข้าราชการคลายความรังเกียจที่จะไปรับราชการตามหัวเมือง เช่นแต่ก่อน

๑๗  
ตามที่ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงในรัชกาลที่ ๕ นั้น โรงเรียนได้เจริญขึ้นมาตามลำดับ จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ กิจการบ้านเมืองได้เจริญขึ้นมาก ดังนั้น

๑๖  
กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องหาคนเข้ารับราชการ", เทศาภิบาล, ปีที่ ๑ เล่ม ๑ (เมษายน - กันยายน ร.ศ. ๑๒๕), หน้า ๔๓ - ๔๕.

๑๗  
พระยามหาอำมาตยาธิบดี "เรื่องมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ๒๔๓๕ - ๒๔๙๕ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๙๕), หน้า ๑๓๖.

๑๘  
Ibid.

จึงทรงพระราชดำริว่า

..... บัดนี้ การปกครองท้องที่ซึ่งระเบียบแบบแผนอยู่แล้ว อันมิใช่ใช้การปกครองนั้นจะเป็นเฉพาะหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแลนครบาล กระทรวงอื่น ๆ ย่อมมีหน้าที่ซึ่งจะจัดการเป็นการอาศัยซึ่งกันและกัน และรับผิดชอบกันทั่วพระราชอาณาจักร รวมนับว่าเป็นการปกครองของรัฐบาลอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่กว่านี้ หักข้าราชการพลเรือนสำหรับส่งคนออกไปรับราชการกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเคี้ยวหาพอเพียงไม่ สมควรจะขยายการโรงเรียนให้เป็นแนววิทยาคารต่าง ๆ เช่น กฎหมาย การปกครอง การต่างประเทศ .....

ดังนั้น จึงได้ทรงประกาศให้ยกโรงเรียนมหาดเล็กเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๓ และให้มีวิชาเรียนหลายสาขา เช่น ครุ แพทย์ การช่าง และการปกครอง สำหรับโรงเรียนฝ่ายปกครองนั้นเรียกว่า "โรงเรียนรัฐศาสตศึกษา" และขึ้นตรงต่อสภาการจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การรับผู้เข้าศึกษาแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ รับเข้าศึกษาในฐานะนิสิต ศิษย์ และนักเรียนพิเศษ ซึ่งแบ่งตามสิทธิที่มีในการศึกษาดังนี้

ก. นิสิต เมื่อสอบวิชาได้แล้วได้เป็นรัฐศาสตบัณฑิต ในระหว่างเป็นนิสิตนั้นเรียนวิชาการปกครองอยู่ ถ้าเป็นนักเรียนราชูปถัมภ์จะได้ทุนเล่าเรียนจากโรงเรียนเดือนละ ๒๐ บาท

ข. ศิษย์ นับว่าเป็นนักเรียนชั้นอุดมศึกษาเหมือนบัณฑิต แต่เล่าเรียนเพื่อสอบได้ประกาศนียบัตร ไม่ได้ถึงเป็นบัณฑิต

---

๑๕ นายร้อยตำรวจโท เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (รวบรวม), "ประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน", ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๒๓ ร.ศ. ๑๒๘ - ๑๒๙ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลลีเมด, ๒๔๗๗), หน้า ๔๔๘ - ๔๕๑.

ค. นักเรียนพิเศษ หรือผู้ที่กระทรวง หรือกรม ใดส่งมาให้เล่าเรียนพิเศษ ไม่สอบวิชาชั้นต้น หรือ นิสิต โรงเรียนรับจะฝึกสอนให้ตามความประสงค์ของกระทรวง เจ้าสังกัด

สำหรับหลักสูตรที่เรียนในโรงเรียนราษฎรศึกษาศาสตร์ศึกษานั้นต้องเรียนวิชาต่าง ๆ คือ <sup>๒๐</sup> ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภูมิศาสตร์ พงศาวดาร ระเบียบการปกครอง กรุงเทพมหานคร กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ วิชาอักษรและสินค้าเข้าออก วิธีทำแผนที่ การฝึกหัดวิชาทหาร และการเดินทาง และศุขวิทยา สำหรับ นิสิตให้มีการ เรียนกิจการของต่างประเทศอย่างพิศดารออกไปอีก ส่วนการกำหนดเวลาเรียนแบ่งออกเป็นชั้นสอน ๓ ปี และชั้นฝึกหัด ๑ ปี มีการสอบไล่ทุกปี

โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใดดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๕๕ และแล้วพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง พระราชดำริว่า

..... เห็นสมควรจะขยายการศึกษาในโรงเรียนนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น คือ ไม่เฉพาะสำหรับผู้ที่เล่าเรียนเพื่อรับราชการ เท่านั้น ผู้ใดที่มีความประสงค์จะ ศึกษาวิชาชั้นสูง ก็ให้เขาเรียนในโรงเรียนนี้ได้ทั่วกัน เหตุฉะนั้นควรจะให้พระคิษฐาน ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยให้เหมาะแก่ความต้องการแห่งสมัยเสียทีเดียว จึงทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้พระคิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุล- จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นมหาวิทยาลัย พระราชทานนามว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย"

๒๐

โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว, ระเบียบการ พุทธศักราช ๒๔๕๕ (พระนคร : โรงเรียนข้าราชการ พลเรือน, ๒๔๗๕), หน้า ๕๔ - ๕๕.



และให้แผนกวิชาข้าราชการพลเรือนเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์.....<sup>๒๑</sup>

เมื่อได้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ฯ เดิมขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว โรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ก็กลายเป็นคณะหนึ่งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเรื่อยมา จนถึง พ.ศ.๒๔๗๖ จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า<sup>๒๒</sup>

..... ขณะนี้ รัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายในอันที่จะเลื่อนมาตรฐานการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้ขึ้นสู่ระดับอุดมศึกษาอันสมบูรณ์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ประสานระเบียบการศึกษานิติศาสตร์เข้ากับมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยุบสถานนิติศึกษา และตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. ให้แผนกข้าราชการพลเรือนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรวมเข้าในคณะนิติศาสตร์
๓. ให้โอนโรงเรียนกฎหมายไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้น แผนกข้าราชการพลเรือนหรือคณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงถูกยุบและเปลี่ยนเป็นคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาใน

<sup>๒๑</sup> นายร้อยตำรวจโท เสถียร ลายลักษณ์ ร่วมกับผู้อื่น (รวบรวม), "ประกาศประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ", ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม ๒๘ พ.ศ.๒๔๕๘ (พระนคร : โรงพิมพ์เคล็ดเมด ๒๔๗๗) หน้า ๓๒๘-๓๒๙.

<sup>๒๒</sup> บุญเย็น วอทอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง กำเนิดและความเกี่ยวพันกับระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๒), หน้า ๒๘ - ๓๑.

ทางการปกครอง อันเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบบเก่า ทั้งในทางเนื้อหาวิชา และลักษณะการศึกษา การรับผู้เข้าศึกษาก็รับจำนวนจำกัด และรับเฉพาะผู้ที่เรียนจบชั้นมัธยมบริบูรณ์ซึ่งหาได้ยากในขณะนั้น เพราะการศึกษายังไม่แพร่หลายในหมู่ประชาชน เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนรูปของสถาบันการศึกษา ในทางการปกครองให้สอดคล้องกัน เหตุนี้เองจึงได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคารเมืองชั้น<sup>๒๓</sup> นับแต่นั้นเป็นต้นมา การศึกษาก็ได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งถึงในสมัยปัจจุบันนี้ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ประเทศไทยได้มีมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในค่านการศึกษาอีกหลายแห่ง ทั้งที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

#### ความสำคัญของอาชีพข้าราชการในสังคมไทย

ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการใช้ระบบศักดินามาตั้งแต่สมัยน่านเจ้า สุโขทัย อยุธยา เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้มีการจัดระเบียบศักดินากันใหม่ โดยได้ตรากฎหมายขึ้นใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๒๓ เรียกว่า พระราชบัญญัติตำแหน่งศักดินาพระบรมวงศานุวงศ์ และทรงแก้ไขระเบียบศักดินาข้าราชการหัวเมือง ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงตั้งขึ้นใหม่ตั้งแต่จุลศักราช ๑๒๘๘ ให้ตรงตามแบบแผน บรรดาศักดินาตำแหน่ง ของข้าราชการหัวเมืองในสมัยพระองค์ แสดงว่าเราใช้ระบบศักดินาติดต่อกันมานานนับได้เป็นศตวรรษ อิทธิพลของระบบทางสังคมและการปกครองแบบนี้จึงฝังลึกลงในจิตใจของคนไทยทั้งมวลสืบมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังจากคณะราษฎร ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยแล้ว ก็ตราพระราชบัญญัติยกเลิกการปรับใหม่ตามศักดินา พ.ศ. ๒๔๗๕<sup>๒๔</sup> ระบบศักดินาของ

<sup>๒๓</sup>

Ibid.,

<sup>๒๔</sup>

รอยคำรวจโท เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (รวบรวม), "กฎหมาย พ.ศ. ๒๔๗๕", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๕, พ.ศ. ๒๔๗๖, หน้า ๔๗๕.

ไทยในทางนี้ก็น่าจะยิ่งได้ถูกยกเลิกไปโดยอำนาจของกฎหมายตั้งแต่นั้นมา แต่อิทธิพลของระบบนี้ก็ได้เสื่อมสูญยกเลิกไปควมไม่ จะเห็นได้ชัดแจ้งในเรื่องความสำคัญของสถาบันกษัตริย์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์มีความสำคัญอย่างไร ในปัจจุบันแม้จะมีการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ประชาชนก็ได้เสื่อมคลายความเคารพและความจงรักภักดีโดย<sup>๒๕</sup> ข้าราชการก็ยังคงประพฤติปฏิบัติตนต่อประชาชนในแบบของ "คนชั้นนาย" และราษฎรก็ยังคงอ่อนน้อมกลัวเกรงข้าราชการเสมือนหนึ่งราษฎรนั้นเป็น "คนชั้นไพร่" เช่นเดียวกับระบอบศักดินา ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าอัศจรรย์ใจ ทั้ง ๆ ที่อุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน มีใชนนายของประชาชน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความเชื่อดั้งเดิมที่ประชาชนเคยชินมาในเรื่องเจ้าขุนมูลนายและบ่าวไพร่ชาทาสในระบอบศักดินา ซึ่งเราต้องยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้เป็นทายะสมบัติทางสังคมและการเมืองสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน จากประสบการณ์ที่ได้พบเห็นคือประชาชน โดยเฉพาะในชนบทให้ความเคารพ เชื่อฟังต่อผู้มีอำนาจและตัวข้าราชการอย่างมาก ประชาชนมีความรู้สึกที่ข้าราชการคือเจ้านายของพวกเขา ซึ่งจะต้องให้ความเคารพนบและเกรงกลัว เชื่อฟัง ไม่โต้แย้ง พฤติกรรมเช่นนี้แสดงถึงอิทธิพลของระบอบศักดินาที่ยังจิตใจคนไทยมานานแสนนาน

ข้าราชการได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่าเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองที่มีศักดิ์ศรี มีเกียรติภูมิและฐานะในสังคมสูง เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้อาชีพรับราชการเป็นที่พึงปรารถนาและหมายปองของคนไทยโดยทั่วไป ทั้ง ๆ ที่การเป็นข้าราชการนั้นได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนน้อยกว่างานธุรกิจเอกชนอื่น ๆ จะเห็นได้จากการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกของหน่วยราชการต่าง ๆ จะปรากฏว่ามีจำนวนผู้ยื่นใบสมัครมากเกินไป

๒๕

ขุบ กายจนประกร และ สุชีพ ปุญญานุภาพ, "ลุ่มนำนมทา"

(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๖), หน้า ๕๓.

ความต้องการเสมอ ตรงกันข้ามกับงานเอกชน แม้จะให้เงินเดือนค่าตอบแทนสูงกว่า  
หน่วยงานราชการ คนไทยก็ไม่ค่อยจะสนใจเท่าใดนัก นอกจากจะหางานรัฐบาลไม่  
ได้จริง ๆ จึงจะเข้าทำงานในองค์การธุรกิจเอกชน เพื่อขอเอาเป็นที่พักพิงชั่วคราว  
ข้าราชการในสมัยศักดินานั้นถือว่าเป็นขุนนาง ไปปฏิบัติราชการทางพระ เนตรพระภรรณ  
พระเจ้าอยู่หัว ข้าราชการไทยจึงได้รับอิทธิพลของขุนนางในระบบศักดินามาจนถึงทุกวันนี้  
นี่ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าข้าราชการไทยนั้นเป็นนายราษฎร เป็นผู้ที่มีเกียรติมีอภิสิทธิ์  
และมีฐานะในทางสังคมสูง <sup>๒๖</sup>

ยิ่งกว่านั้นขุนนางข้าราชการตลอดจนบุตรหลานของตน ก็นับว่ามีความจำเป็น  
ที่จะดำเนินการปกครองประเทศรอลงมาจากพระมหากษัตริย์ ยิ่งสมัยนั้นบุคคล  
มักเลือกอาชีพตามสกุลของตน ดังนั้นขุนนางข้าราชการในสมัยหนึ่งก็คือลูกหลานของ  
ขุนนางข้าราชการในสมัยก่อน ๆ สืบต่อ ๆ กันมานั่นเอง ซึ่งเราคงได้ยินเสมอว่า  
"ตระกูลขุนนาง" เพราะคนในตระกูลนั้นเป็นขุนนางมาหลายชั่วอายุคน อาจจะเป็นอง  
มาจากขนบธรรมเนียมประเพณีไทยให้ลูกหลานจะต้องมีอาชีพตามสกุลของบิดามารดาตน  
อีกทั้งความใกล้ชิดในวงราชการทำให้บุตรของขุนนางมีโอกาสได้ฝากตัวทำราชการ  
ได้ง่ายกว่าสามัญชน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการประกาศใช้แผนการ  
ศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๗๕ โดยมีความมุ่งหมายที่จะ "..... ให้  
พลเมืองทุกคน ไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษาพอเหมาะแก่คุณภาพของตน  
คือ พอสมควรแก่ภูมิปัญญาและทุนทรัพย์ เพื่อทุกคนจะได้เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง ใน

---

<sup>๒๖</sup> สมเด็จพระญาณโกศล, "การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย", คำบรรยาย  
การบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๘, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
(พิมพ์โรเนียว), หน้า ๓.



อาชีพซึ่งตนเกิดมาสำหรับกระทำ”<sup>๒๗</sup>

ปัจจุบันการรับราชการยังคงเป็นอาชีพที่เชิดหน้าชูตาไม่น้อยกว่าในสมัย  
“สิบพ่อค้าไม้เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” เท่าใดนัก อาชีพรับราชการยังเป็นอาชีพที่มั่นคง  
เป็นพิเศษ มีเกียรติสูง และเป็นตำแหน่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนาอยู่เช่นเดิม<sup>๒๘</sup>

ข้าราชการไทยมิใช่ผู้รับใช้ประชาชน (public servant) แต่เป็น  
ข้าราชการ (King's Servant)<sup>๒๙</sup> ซึ่งทั้งข้าราชการและประชาชนต่างก็ยอมรับ  
และเห็นพ้องต้องกันว่า ข้าราชการมีเกียรติภูมิสูงและศักดิ์ศรีเหนือกว่า โดยพิจารณา  
ถึงขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินา อันสืบต่อกัน  
มานานหลายศตวรรษ บรรดาข้าราชการทั้งหลายจึงเป็นผู้มีเกียรติศักดิ์ มีสิทธิพิเศษ  
และมีบรรดาศักดิ์อันทรงเกียรติ ซึ่งทำให้ฐานะของข้าราชการยังคงสูงส่งอยู่จนทุกวันนี้  
แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนระบบการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม<sup>๓๐</sup>

---

<sup>๒๗</sup> “ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๗๕”, ราชกิจจานุเบกษา,  
เล่มที่ ๕๐, วันที่ ๗ เมษายน ๒๔๗๖, หน้า ๑๕.

<sup>๒๘</sup> วิดเลียม เจ. ซิฟฟิน, “ระบบราชการพด เรื้อนแห่งราชอาณาจักรไทย”,  
การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และ โสรัจ  
สุจริตกุล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๕), หน้า ๓๔.

<sup>๒๙</sup> James N. Mosel, “Thai Administrative Behavior”, in W.J.  
Siffin (ed.), Toward the Comparative Study of Public Administration,  
(Bloomington : Indiana University Press, 1957), p. 323.

<sup>๓๐</sup> Arsa Mcksawan, “The Role of the Provincial Governer in  
Thailand”, (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasart  
University, 1962), p. 38.

จากพฤติกรรมในการบริหาร ระบบศักดินาทำให้เกิดผลสำคัญหลายอย่าง  
ในวงราชการ ซึ่งเป็นที่นิยมชมชอบและยอมรับนับถือของสังคมโดยทั่วไป ทั้งที่เป็น  
กฎหมายและประเพณีนิยมที่เห็นได้เด่นชัด เช่น สิทธิพิเศษตามกฎหมาย ความสะดวก  
ในการติดต่อราชการ การเสียภาษีและโอกาสได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์  
 ฯลฯ เป็นต้น

สิทธิพิเศษตามกฎหมาย พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕  
ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะออกกฎกระทรวงยกเว้นให้บุคคล  
บางประเภทไม่ต้องมีบัตร ซึ่งได้แก่บุคคลต่อไปนี้ คือ<sup>๓๑</sup>

๑. สมเด็จพระบรมราชินี
๒. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป
๓. องคมนตรี
๔. ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
๕. ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย

ตุลาการ

๖. ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
๗. ข้าราชการกลาโหมประจำการและคนงาน หรือลูกจ้างในสังกัดกระทรวง

กลาโหม

๘. ทหารและตำรวจกองประจำการ
๙. สมาชิกสมานิติบัญญัติ
๑๐. พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด

---

<sup>๓๑</sup> "กฎกระทรวง", ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖), ออกตามความในพระราช  
บัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๐, ตอนที่ ๕  
(วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๖).

๑๑. กรรมการสุขาภิบาลและพนักงานสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล
๑๒. พนักงานองค์การของรัฐ
๑๓. กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และตำรวจกำนัน

ฯลฯ

การยกเว้นให้ข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐ ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้ เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด เพราะหากเป็นประชาชนโดยทั่วไปก็ต้องไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนบังคับในจังหวัดนั้น ๆ ถ้าไม่ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็อาจจะถูกปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท

สำหรับข้าราชการถึงแม้จะกำหนดให้มีบัตรประจำตัวข้าราชการตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล และพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๓๒</sup> ก็ตาม แต่กฎหมายและระเบียบก็มีได้กำหนดเวลาให้ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐต้องมีบัตรประจำตัวไว้อย่างราษฎรแสดงว่าจะทำบัตรประจำตัวเมื่อใดก็ได้ หรือไม่ทำก็ไม่มีความคิดเห็นใดๆ เพราะพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐ ไม่ได้กำหนดคบทลงโทษไว้ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังกำหนดระเบียบให้สิทธิพิเศษแก่ข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐ ให้สามารถที่จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้อีกด้วย หากมีความประสงค์

๓๒

"พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๔๐๓, ตอนที่ ๘๐ (วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๘), มาตรา ๕.

อยากจะมีบัตร <sup>๓๓</sup> และถึงหากไม่พบบัตรประจำตัวก็ไม่มีกฎหมาย ส่วนประชาชน  
กฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ถือบัตรประชาชนผู้ใดไม่อาจแสดงบัตรได้เมื่อเจ้าพนักงานขอ  
ตรวจ ต้องมีความผิดปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท <sup>๓๔</sup>

ในด้านการติดต่อไม่ว่าจะเป็นทางราชการหรือธุรกิจเอกชนก็ตาม ข้าราชการ  
การได้รับความสะดวกในการติดต่อกับหน่วยราชการด้วยกันเป็นอันมาก ยิ่งเป็นข้าราชการ  
การชั้นผู้ใหญ่มากเท่าใด การติดต่อกับหน่วยงานราชการก็ยิ่งง่าย ยิ่งมีความสะดวกมาก  
ขึ้นเท่านั้น เพราะอาจใช้ความสัมพันธ์แบบกันเองช่วยได้ อนึ่งการเป็นข้าราชการ  
เหมือนกัน บางทีก็อาจเกิดความเกรงใจข้าราชการผู้มาติดต่อกัน ซึ่งถ้าหากเป็นราษฎร  
หรือประชาชนทั่วไปมาติดต่อกับหน่วยราชการ ก็อาจจะได้รับการบริการอีกแบบหนึ่ง  
แตกต่างกันออกไปอย่างเห็นได้ชัด นี่ก็เป็นอิทธิพลของระบบศักดินาที่ถือว่าข้าราชการ  
คือ ผู้รับใช้พระมหากษัตริย์ ( King's servant )

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับโอกาสรับพระราชทานเครื่องเชิดชูเกียรติต่าง ๆ  
ข้าราชการที่ทำความดีความชอบจะได้รับพระราชทานเหรียญตรา เครื่องราชอิสริยาภรณ์  
ชั้นต่าง ๆ ปัจจุบันเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการ ได้กลายเป็นเครื่องแสดงชั้นของ

---

<sup>๓๓</sup> "กระทรวงมหาดไทย" , ระเบียบว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวประชาชน  
ชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๐๗ (เพิ่มเอกสารกองบัตรประจำตัวประชาชน) , ข้อ ๒(๘).

<sup>๓๔</sup> "พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๐๕" , ราชกิจจานุเบกษา  
(ฉบับพิเศษ) , เล่ม ๗๙ , ตอนที่ ๑๕ (วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๕) , มาตรา ๑๖.

อัตราเงินเดือนไป<sup>๓๕</sup> ข้าราชการทหารหรือพลเรือนที่มียศตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป  
ถ้าถึงแก่กรรมลงก็มีสิทธิที่จะขอพระราชทานเพลิงศพเช่นเดียวกับขุนนางของระบบ  
ศักดินา ราษฎรสามัญชนทั่วไปก็อาจจะได้รับเกียรติเช่นนี้บ้างเหมือนกัน แต่โดยยากกว่า  
ข้าราชการมาก ต้องขอเป็นกรณีพิเศษ เท่าที่ปรากฏราษฎรสามัญชนผู้นั้นต้องเป็นญาติ  
ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือมีเขื่อนนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่เคยทำคุณประโยชน์อันยิ่งใหญ่  
ให้กับประเทศชาติมาแล้ว

สิทธิพิเศษอีกประการหนึ่งก็คือ การเสียภาษี รัฐเป็นผู้เสียภาษีเงินได้แทน  
ข้าราชการ ข้าราชการก็ต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. ๙ ก.  
(พิเศษ) ภายในเดือนกุมภาพันธ์ทุกปี แต่ไม่ต้องจ่ายเงินเสียภาษีเหมือนบุคคลธรรมดา  
เพราะรัฐเป็นผู้จ่ายแทนแล้ว

จะเห็นได้ว่าระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเหมือนระบบศักดินา  
จะแตกต่างกันบ้างก็แต่ในระคับและแบบของสิทธิที่ได้รับ เท่านั้น นอกจากนี้การเป็น  
ข้าราชการโอกาสที่จะออกไปประกอบธุรกิจเอกชนหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นออกจาก  
ราชการไปแล้ว อาจจะออกจากราชการเพราะมีอายุครบเกษียณ หรือจะออกด้วยการ  
ลาออกก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการลาออกเพราะวงการธุรกิจเอกชนมาติดต่อชักชวนให้  
ไปทำงานด้วย เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้มีคุณวุฒิและมีความรู้ความสามารถ  
เป็นพิเศษ หรือมีความชำนาญงานเป็นพิเศษ ผลงานมีประสิทธิภาพดี จึงได้มาติดต่อและ  
เสนออัตราค่าจ้างให้ในราคาสูงหรือแพงกว่าทางราชการ เท่ากับว่าเกียรติภูมิของ  
ความเป็นข้าราชการได้เสริมส่งให้บุคคลผู้ที่เคยรับราชการเป็นข้าราชการมาแล้วมีคุณค่า  
เป็นที่เคารพเชื่อถือในสายตาของวงการธุรกิจเอกชนเป็นอย่างมาก ยิ่งบุคคลหรือ

---

<sup>๓๕</sup> สุกิจ จุลฉะนันท์ และ สุรินทร์ ชีวาลัย รวบรวม "ระเบียบว่าด้วย  
การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๑", คู่มือข้าราชการ (พระนคร :  
โรงพิมพ์บริษัทประเสริฐชนกิจ จำกัด, ๒๕๐๕), หน้า ๔๗๔.

ข้าราชการผู้นั้นเคยผ่านต่างประเทศมาแล้ว ไม่ว่าจะผ่านควยการไปทำงานชั่วคราวคราว  
หรือไปศึกษาต่อ ก็จะทำให้วงการธุรกิจเอกชนมีความเชื่อมั่นและนับถือในตัวบุคคลหรือ  
ข้าราชการผู้นั้นมากขึ้น จะเห็นได้ในปัจจุบันว่าวงการธุรกิจเอกชนได้วางบุคคลหรือ  
ข้าราชการดังกล่าวให้ไปรวมทำงานในอัตราค่าจ้างสูงกว่าที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับใน  
ขณะที่เป็นข้าราชการหรือในขณะที่รับราชการอยู่

### สรุป

แม้ว่าการรับราชการจะเป็นที่นิยมกันมาตั้งแต่ก่อนก็ตาม แต่ปัจจุบันนี้ทาง  
ราชการจะประสบปัญหาอันหนึ่งที่สำคัญ กล่าวคือ การที่วงการธุรกิจเอกชนเผ่าคอย  
และหาโอกาสดึงเอาตัวข้าราชการผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการไป  
จากวงราชการ หากพิจารณาให้รอบคอบและลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า เป็นผลเสียหายแก่  
ทางราชการอย่างมาก เพราะนับวันทางวงการราชการก็จะเสียบุคคลผู้ที่มีความสามารถ  
ให้แก่วงการธุรกิจเอกชนเรื่อย ๆ ไป ทั้งนี้เพราะผลสืบเนื่องมาจากขอบกรอบใน  
กฎเกณฑ์ ระเบียบการ ตลอดจนถึงการให้อัตราค่าจ้าง ตำแหน่ง ความก้าวหน้า ผล  
ประโยชน์เกื้อกูล รวมถึงการให้สวัสดิการต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ คอย จะเห็น  
ได้ว่ามีกฎเกณฑ์บางอย่างที่ใช้ในวงการราชการซึ่งยังไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับ  
กาลเวลา เช่น อัตราค่าจ้างกำหนดไว้มากเกินไปทั้งยังกำหนดไว้มีความเหลื่อมล้ำ  
กันมาก ระหว่างข้าราชการต่างประเภทกัน ข้าราชการตำรวจกับข้าราชการพลเรือน  
โดยทั่วไป หากศึกษาและพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่าผลประโยชน์เกื้อกูล สวัสดิการ  
ต่าง ๆ ที่ข้าราชการตำรวจและข้าราชการพลเรือนทั่วไปได้รับ จะแตกต่างกันอย่าง  
มาก ถ้านำมาเปรียบเทียบกับทางวงการธุรกิจเอกชนแล้วจะทำให้เห็นถึงความแตกต่าง  
กันอย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งในที่สุด วงการราชการก็จะเหลือหรือมีข้าราชการผู้มีความรู้  
ความสามารถปานกลางและต่ำกว่าไว้บริการประชาชน

ประการที่สำคัญที่จะต้องคำนึงถึงอย่างมากก็คือ ในปัจจุบันวงการธุรกิจ  
เอกชนได้ขยายตัวมากขึ้นกว่าเดิม ความต้องการกำลังคนซึ่งมีความรู้ความสามารถ

ปฏิบัติงานก็มีมากขึ้น ทั้งทั้งในวงการธุรกิจเอกชนยังไต่คนคว้า แก้ไขปัญหา กำหนด  
ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมจนถึงผลประโยชน์เกื้อกูลสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้ดี  
และทันสมัยเหมาะสมกับกาลเวลา จึงทำให้วงการธุรกิจเอกชนมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง  
ไม่แพวงการราชการ คอยหนุนชาราชการที่ยังหนุ่มยังสาวและข้าราชการวัยกลางคน  
ผู้มีความรู้ความสามารถจึงหันความสนใจจากวงการราชการมาสู่วงการธุรกิจเอกชน  
มีจำนวนมากขึ้นทุกที ในที่สุดก็ตัดสินใจลาออกจากราชการมาประกอบอาชีพในทางธุรกิจ  
เอกชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย